

Europawahlkampf mit dem Generalanwalt: Der versuchte Angriff auf die soziale Unionsbürgerschaft

Gastautorin

2014-05-28T07:36:28

von ANUSCHEH FARAHAT



Seit

Generalanwalt Wathelet am 20. Mai 2014 seine [Schlussanträge in der Rechtssache Dano](#) (C- 333/13) vorgestellt hat, kann er sich vor Lobes- und Dankbarkeitsbekundungen aus Deutschland kaum retten. Landauf landab schallt der Ruf, Deutschland dürfe nicht zur „[Sozialstation Europas](#)“ oder zum „Weltsozialamt“ (AFD) werden und „[wer die die EU so interpretiert, dass man einfach von einem Land ins andere wandern kann, um Sozialleistungen zu kassieren ohne je zu arbeiten](#)“ der verstehe die EU falsch, denn die EU sei keine Sozialunion (Merkel). Sogar [Anne Will](#) nutzte die letzten Sendeminuten vor der Europawahl, um über den angeblich massenhaften Sozialmissbrauch durch Unionsbürger zu debattieren. Was aber ist eigentlich passiert? Vereinfacht gesagt hat Generalanwalt Wathelet zum Ausdruck gebracht, dass er eine deutsche Regelung für unionsrechtskonform hält, die arbeitssuchende Unionsbürger generell vom Bezug von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II (auch bekannt als „Hartz IV“) ausschließt (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II). Die Überlegungen des Generalanwalts sind allerdings an vielen Stellen dogmatisch inkonsistent und erscheinen daher kurz vor der Europawahl vor allem rechtspolitisch motiviert. In der Sache schaden sie der sozialen Unionsbürgerschaft.

Hintergrund war der Folgende: Das Jobcenter Leipzig hatte unter Berufung auf die genannte Regelung den Antrag der rumänischen Staatsangehörigen Elisabeth Dano auf Leistungen der Grundsicherung abgelehnt. Frau Dano und ihr in Deutschland geborener Sohn lebten seit 2011 in Leipzig. Frau Dano besaß keinen Schulabschluss, konnte sich nur in einfacher Sprache mündlich auf Deutsch verständigen und war weder in Rumänien noch in Deutschland jemals erwerbstätig. Das SG Leipzig legte dem EuGH später [die Frage vor](#), ob diese Regelung mit

den Gleichbehandlungsansprüchen aus der [Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004](#), dem Primärrecht und der [Unionsbürgerrichtlinie \(RL 2004/38/EG\)](#) vereinbar sei.

Der Kampf gegen den vermeintlichen „Sozialtourismus“

Generalanwalt Wathelet hält die Regelung für vereinbar mit Unionsrecht. Er begründet dies damit, dass Art. 7 Abs. 1 b) der Unionsbürgerrichtlinie vorsieht, dass Mitgliedstaaten den länger als drei Monate dauernden Aufenthalt von nicht erwerbstätigen Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten davon abhängig machen dürfen, dass diese über ausreichende Existenzmittel verfügen. Durch diese Regelung soll verhindert werden, dass Unionsbürger die Sozialsysteme anderer Mitgliedstaaten „unangemessen in Anspruch nehmen“ (10. Erwägungsgrund der Richtlinie). Nach Ansicht von Generalanwalt Wathelet würde diese Regelung *ad absurdum* geführt, wenn wegen eines Gleichbehandlungsanspruchs aus derselben Richtlinie (Art. 24 Abs. 1) oder aus einer anderen Vorschrift (z.B. Art. 4 VO (EG) Nr. 883/2004) ein Ausschluss von Sozialleistungen unmöglich wäre. In diesem Fall würde nämlich „die Voraussetzung ausreichender Existenzmittel bei dem Unionsbürger, der sich einzig und allein mit dem Ziel fortbewegt, Sozialhilfe eines anderen Mitgliedstaats als dem, dessen Staatsangehöriger er ist, zu erhalten, künstlich erfüllt“ (Rn. 113). Der Generalanwalt ist auch der Auffassung, es komme nicht auf den Nachweis an, dass die Inanspruchnahme die sozialen Sicherungssysteme tatsächlich „unangemessen belastet“, weil hier notwendigerweise von einer theoretischen Vielzahl von Fällen ausgegangen werden müsse und daher „die Gewährung einer Sozialhilfeleistung zwangsläufig auf dem Sozialsystem lastet“ (Rn. 117). Der Generalanwalt kommt daher zu dem Ergebnis, dass die deutsche Ausschlussregelung unionsrechtskonform ist, weil sie es in legitimer Weise ermögliche, „Sozialtourismus“ zu verhindern (Rn. 131).

Die Vorlagefragen betreffen einen seit vielen Jahren anhaltenden Streit um die Vereinbarkeit der Ausschlussregelung in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II mit dem Unionsrecht. Die Sozialgerichte haben hier in der Vergangenheit sehr unterschiedlich entschieden und auch in der Literatur waren divergierende Stimmen zu finden. Vor dem Hintergrund der Rechtsunsicherheit, die die uneinheitliche Praxis der letzten Jahre mit sich brachte, ist es erfreulich, dass der EuGH nun die Gelegenheit bekommt, den Streit zu entscheiden.

Dogmatische Inkonsistenz und der Angriff auf die soziale Unionsbürgerschaft

Die Schlussanträge des Generalanwalts aber sind kaum geeignet, zu einer sachlichen und dogmatisch fundierten Lösung der schwelenden Rechtsfrage beizutragen. Sie sind dogmatisch inkonsistent, einseitig und rechtspolitisch motiviert. Zur Lösung der seit Jahren diskutierten Rechtsfragen nehmen sie dagegen kaum Stellung und richten daher Schaden am Kern der sozialen Unionsbürgerschaft an. Statt sich der eigentlich vorgelegten Frage zu widmen, ob die Ausschlussregelung mit dem Gleichbehandlungsanspruch des koordinierenden Sozialrechts (VO (EG) Nr. 883/2004) vereinbar ist, konzentriert der Generalanwalt seine Ausführungen einseitig auf die Unionsbürgerrichtlinie und deren von ihm identifiziertes Ziel der

Verhinderung des „Sozialtourismus“ und stellt dann lediglich fest, dass kein Verstoß gegen Art. 4 der VO (EG) Nr. 883/2004 vorliegt. Auf die *ratio legis* dieser Vorschrift geht er mit keinem Wort ein.

Hätte er dies getan, hätte er Stellung dazu nehmen müssen, wie sich die Gestaltungsansprüche und Regelungsintentionen beider Rechtsakte zueinander verhalten. Die Unionsbürgerrichtlinie will die Bedingungen des Aufenthaltsrechts von Unionsbürgern regeln und schaut daher aus aufenthaltsrechtlicher Perspektive auf soziale Leistungen. Dem koordinierenden Sozialrecht aber geht es – [wie der EuGH an anderer Stelle einmal ausgeführt hat](#) – darum, ein „einheitliches und geschlossenes System von Kollisionsnormen“ festzulegen, deren Ziel es ist zu verhindern, dass Unionsbürgern der Schutz der sozialen Sicherungssysteme dadurch vorenthalten wird, dass keine nationale Regelung auf sie anwendbar ist. Dazu sieht das Koordinationsrecht sogenannte Anknüpfungspunkte vor, anhand derer das anwendbare Sozialrecht ermittelt wird. Wenn dieser Anknüpfungspunkt (z.B. der Wohnort) ergibt, dass ein bestimmter Mitgliedstaat zuständig ist, muss die betreffende Unionsbürgerin dort wie eine Staatsangehörige dieses Staates behandelt werden.

Diese Erwägungen und die Frage, wie sie sich zu den aufenthaltsrechtlichen Erwägungen verhalten, finden bei Generalanwalt Wathelet keine Erwähnung. Stattdessen behauptet er pauschal unter Bezug auf das – aus seiner Sicht wohl überragende – Ziel der Verhinderung des „Sozialtourismus“, dass ein Verstoß gegen den koordinationsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz nicht vorliege (Rn. 118). Der Generalanwalt sieht, dass seine Vorschläge mit der bisherigen Rechtsprechung des EuGH auch an anderer Stelle kollidieren, weil dieser bisher verlangt, dass es wegen der Arbeitnehmerfreizügigkeit [keinen automatischen Ausschluss](#) von Sozialleistungen für Unionsbürger geben darf. Doch hindert dies den Generalanwalt nicht daran, die automatische Ausschlussregelung des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II für unbedenklich zu halten. Im Ergebnis plädiert der Generalanwalt hier für nichts weniger als die Aufgabe einer jahrzehntelangen Rechtsprechungslinie, die mit der [Rechtssache Grzelczyk](#) 2001 begann und die soziale Unionsbürgerschaft begründet hat. Die Ausführungen von Generalanwalt Wathelet greifen also die soziale Unionsbürgerschaft und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jeder Ungleichbehandlung zwischen Unionsbürgern und Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Kern an.

Geschürte Ängste im Europawahlkampf

Dies und die dogmatischen Unsauberkeiten, mit denen das Auslegungsergebnis erzielt wird, sind schon problematisch. Noch verheerender sind aber die Behauptungen, die Generalanwalt Wathelet zwischen den Zeilen aufstellt. An mehreren Stellen seiner Schlussanträge bezieht er sich auf den Ausschluss von Sozialleistungen für Personen, die „einzig und allein mit dem Ziel“ einreisen, im Zielstaat Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Er unterstellt indirekt, dass die Sozialleistungen für Unionsbürger das „finanzielle Gleichgewicht“ der deutschen Sozialversicherungssysteme erheblich gefährden (Rn. 132), obwohl das vorlegende Gericht „keine genauen Angaben zum Bestehen eines solchen Risikos“

vorgelegt hat (Rn. 133). Für den Generalanwalt steht gleichwohl „die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Systems“ (Rn. 135) auf dem Spiel und dies rechtfertigt die automatische Ausschlussregelung. Diese Behauptungen aber sind angesichts der Zahlen, die das [Bundesministerium für Arbeit und Soziales](#) kürzlich vorgelegt hat, reine Spekulation: Gerade einmal 4,7 Prozent der Bezieher von Grundsicherung nach dem SGB II sind Unionsbürger. Überdies unterschlägt der Generalanwalt, dass die deutsche Ausschlussregelung keineswegs nur Personen trifft, die eindeutig und einzig mit dem Ziel der Inanspruchnahme von Sozialleistungen eingereist sind. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II schließt vielmehr ausdrücklich „Arbeitssuchende“ vom Bezug der Grundsicherung aus.

Der Generalanwalt bläst mit seinen Schlussanträgen in das Horn der populistischen und nationalistischen EU-Kritiker, die die Angst vor einer massenhaften Einwanderung von Unionsbürgern aus ärmeren in wohlhabendere Mitgliedstaaten schüren. Dies mag ihm unmittelbar vor den Europawahlen einiges an Beifall eingebracht haben. In ihrem Kern aber ist die Umarmungsstrategie – wenn es denn eine solche seine sollte – verfehlt und gefährlich. Sie greift das Fundament der sozialen Unionsbürgerschaft an und damit jenen Teil des europäischen Projekts, der über Freihandel und eine gemeinsame Währung hinausgeht. Der EuGH sollte dem Generalanwalt die Gefolgschaft verweigern. Er sollte die Vorlagefrage des SG Leipzig sowie die verwandten Fragen, die das [BSG im Dezember 2013](#) vorgelegt hat, dazu nutzen, das Verhältnis zwischen koordinationsrechtlicher Gleichbehandlung und aufenthaltsrechtlicher Perspektive dogmatisch zu klären. Wünschenswert wäre dabei eine Stärkung der sozialen Unionsbürgerschaft und das Verbot von automatischen Ausschlussregelungen wie der des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II. Denn: Wer die EU ohne Solidarität und soziale Bürgerschaft denkt, der missversteht die europäische Idee und verbaut den Weg in eine politische Auseinandersetzung um ökonomische Ungleichheiten in Europa. Wenn die Freizügigkeit nämlich nicht mehr soziale Gleichbehandlung verlangt, können die ökonomischen und sozialen Probleme in den ärmsten Mitgliedstaaten bequem ignoriert werden.

Dr. Anuscheh Farahat ist Referentin am [MPI für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht](#) in Heidelberg.

